Québec

LE PLAN QUINQUENNAL D'INVESTISSEMENTS UNIVERSITAIRES POUR LA PÉRIODE 1988-1993

Avis du Conseil des universités
au ministre de l'Enseignement supérieur
et de la Science

Code: 2310-0115

Gouvernement du Québec

Dépôt légal: quatrième trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
Avis no 88.6
ISSN: 0709-3985
ISBN: 2-550-19196-X

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. Introduction 1

2. Structure des plans quinquennaux d'investissements 2

3. Principales caractéristiques du plan quinquennal 1988-1993 .. 4

4. Analyse critique de l'approche utilisée 8

5. Analyse détaillée des enveloppes 12

   5.1 Les prélèvements 12
   5.2 Les enveloppes supplémentaires 13
   5.3 Les projets de construction 17

6. Conclusion 19

7. Recommandations 21

1. Introduction

Le 14 juillet 1988, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science sollicitait l'avis du Conseil des universités sur le plan quinquennal d'investissements universitaires de la période 1988-1993.

Selon la proposition contenue dans ce plan, le Gouvernement se propose de dépenser 380,8 millions de dollars pour des investissements universitaires au cours des cinq prochaines années, dont 91,3 millions pour la première tranche de 1988-1989. Ce montant n'est pas versé globalement, mais découpé en un ensemble d'enveloppes spécifiques articulées autour des enveloppes annuelles de base rendant le tout assez complexe.

Si l'on excepte les montants prévus pour les projets de construction, les investissements annuels sont consentis aux universités en référence à un cadre normatif qui permet de calculer des enveloppes théoriques. Ces dernières années, les subventions allouées sont restées inférieures à ces enveloppes théoriques.

Actuellement, le Ministère et la CREPUQ élaborent conjointement un nouveau cadre normatif plus adapté aux réalités des universités. Il serait déposé, pour avis du Conseil, dans les prochains mois. Cette situation rend donc inutile une analyse approfondie du présent plan sur la base de ce cadre normatif.

Compte tenu de ces éléments, c'est-à-dire de la complexité du plan et du contexte de transition, le Conseil des universités a élaboré son avis en commençant par une description de la structure générale des plans d'investissements avant de concentrer son attention sur le plan 1988-1993. Il a ensuite effectué une analyse critique de l'approche utilisée par le gouvernement, procédé à un examen détaillé de chacune des composantes de l'allocation et terminé par ses recommandations.

2. Structure des plans quinquennaux d'investissements

La Loi sur les investissements universitaires autorise le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science "à préparer chaque année pour tout établissement universitaire du Québec, après avoir demandé les avis requis, tout plan d'investissements universitaires pour les cinq années suivantes, divisé en tranches annuelles".

Pour fins de compréhension, on peut regrouper les investissements du plan quinquennal en trois grandes enveloppes: les enveloppes annuelles, les enveloppes supplémentaires et les projets de construction.

. Il existe trois enveloppes annuelles. La première est destinée à défrayer les frais de rénovation et de réaménagement des édifices. La seconde permet le remplacement du mobilier, des appareils et de l'outillage, alors que la troisième enveloppe doit servir à financer l'augmentation du stock actuel de biens mobiliers pour tenir compte de la croissance des effectifs étudiants. Le niveau et la répartition de ces enveloppes annuelles sont théoriquement déterminés par le cadre normatif. Le cadre normatif, actuellement en révision, prévoit des normes d'espaces, des taux de dépréciation des biens mobiliers et immobiliers ainsi que des coûts de construction.

  Les enveloppes annuelles autorisées sont amputées d'un certain nombre de prélèvements servant au financement de programmes spécifiques. Les enveloppes annuelles nettes sont ensuite distribuées aux établissements conformément au cadre normatif.

. L'insuffisance des enveloppes annuelles, ces dernières années, a amené la création d'enveloppes supplémentaires destinées à pallier à des situations particulières. Ces enveloppes supplémentaires, dont les modalités d'allocation sont spécifiques, offrent un financement non-récurrent.

. En ce qui concerne les projets de construction, on distingue les projets en cours de réalisation (parachèvement) et les initiatives nouvelles. Ces projets d'ajouts d'espaces peuvent être financés par des fonds privés, des fonds publics ou un financement conjoint. Pour qu'un projet devienne admissible au financement public, l'établissement doit démontrer que ses espaces inventoriés sont inférieurs aux normes.

Après ce rapide survol de la nature et des fonctions d'un plan quinquennal d'investissements, on peut amorcer l'examen du plan quinquennal d'investissements universitaires pour la période 1988- 1993.

3. Principales caractéristiques du plan quinquennal 1988-1993

Le document d'encadrement du plan quinquennal d'investissements universitaires pour la période 1988-1993 prévoit des investissements de 380,8 millions de dollars au cours des cinq prochaines années. Pour la première année, soit 1988-1989, une somme de 91,3 millions sera investie.

Le plan quinquennal précédent annonçait des investissements de 367,7 millions entre 1987 et 1992 dont 75,9 millions la première année. Bien qu'il s'agisse d'une augmentation substantielle pour 1988-1989, le niveau de financement pour la durée totale du plan n'est haussé que de 3,5%.

Les enveloppes annuelles augmenteront de 5,7% en 1988-1989. Cependant la croissance des prélèvements réduira le taux d'augmentation des enveloppes nettes à 3,8%, soit un taux voisin de celui de l'inflation. Ce taux d'indexation est cependant supérieur à ceux en vigueur dans les plans précédents. L'an dernier les enveloppes annuelles brutes ne furent indexées que de 4%, ce qui entraîna une faible augmentation de 1,9% après prélèvements. La situation était pire lors du plan 1986-1991 puisque les enveloppes annuelles ne furent pas indexées.

Au niveau des enveloppes supplémentaires, le plan de rattrapage alloue les mêmes sommes que l'an dernier, soit 5 millions pour les équipements scientifiques et 5 millions pour les bibliothèques. Le plan de relance pour l'acquisition d'équipements scientifiques dans les domaines prioritaires, se termine cette année. Le solde de 800 000$ sera consacré à l'acquisition d'équipements scientifiques dans le cadre du Fonds de développement pédagogique et de l'évaluation sectorielle des programmes menée par le Conseil des universités.

Deux nouvelles enveloppes supplémentaires sont introduites en 1988-1989. L'enveloppe pour les projets majeurs de rénovation et réaménagement permettra de réserver à cette fin 3 millions pour chacune des cinq prochaines années. La seconde enveloppe additionnelle ne s'applique

qu'à la première année du plan afin de permettre un ajout de 2 millions dans le cadre du Fonds de développement pédagogique.

Le tableau 1 permet de comparer les sommes investies en 1988-1989 avec les investissements de première année des deux plans quinquennaux antérieurs.

Dans le cas des ajouts d'espaces, les projets de construction en parachèvement nécessiteront 21,1 millions de dollars en 1988-1989. Une seule initiative nouvelle figure cette année, il s'agit de la construction du Pavillon des Sciences de l'organisation de l'Université Laval. Le tableau 2 illustre le calendrier d'exécution des projets de construction et les sommes qui seront investies au cours des cinq prochaines années.

TABLEAU 1

Analyse comparative des trois derniers plans quinquennaux selon les crédits alloués en première année (en milliers de dollars)

Plan quinquennal	1986-1991	1987-1992	1988-1993
Première année	1986-1987	1987-1988	1988-1989
1. Enveloppes annuelles			
A- Enveloppes théoriques (cadre normatif)	62 422	65 919	65 600
B- Enveloppes autorisées			
Rénovation biens immobiliers	15 912	18 953	n.d.
Remplacement biens mobiliers	22 787	23 802	n.d.
Augmentation biens mobiliers	6 376	4 145	n.d.
Sous-total	**45 075**	**46 900**	**49 561**
C- Prélèvements			
Equipements FCAR	1 686	1 754	2 170
MAO ajout d'espaces	214	1 186	1 387
Demandes particulières	2 000	2 000	2 000
Projets majeurs de rénovation	-	-	449
Sous-total	**3 900**	**4 940**	**6 006**
D- Enveloppes nettes (B-C)	**41 175**	**41 960**	**43 555**
E- Enveloppes nettes / Enveloppes théoriques	**66,0%**	**63,7%**	**66,4%**
2. Enveloppes supplémentaires			
Plan de relance	5 280	843	800
Micro-ordinateurs	4 200	-	-
Rattrapage équipements	-	5 000	5 000
Rattrapage bibliothèques	-	5 000	5 000
Fonds de développement pédagogique	-	-	2 000
Projets majeurs de rénovation	-	-	3 000
TOTAL	**9 480**	**10 843**	**15 800**
3. Projets en construction			
Parachèvement	8 331	16 045	21 100
Initiatives nouvelles	767	2 155	4 793
TOTAL	**9 098**	**18 200**	**25 893**
Grand total de la première année (1B+2+3)	**63 653**	**75 943**	**91 254**
Grand total du plan quinquennal	**313 100**	**367 723**	**380 754**

TABLEAU 2

Plan quinquennal d'investissements universitaires 1988-1993
Ajouts d'espaces (en milliers de $)

AJOUTS D'ESPACES	Dépenses antérieures	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	SOUS-TOTAL 1988-1993	COÛT TOTAL
A) Projets de construction								
Concordia - Agrandissement de la bibliothèque Vanier	2 049	1 649	33	-	-	-	1 682	3 731
- Réaménagements de la bibliothèque Vanier	1 560	1 386	27	-	-	-	1 413	2 973
- Construction de la bibliothèque Centre-ville	1 680	1 988	9 995	16 848	286	-	29 117	30 797
UQAM - Construction du Campus - phase II	9 897	9 109	11 232	26 402	383	-	47 126	57 023
- Réaménagements du Pavillon Arts IV	-	267	896	11	-	-	1 174	1 174
Poly - Agrandissement	3 498	3 256	61	-	-	-	3 317	6 815
HEC - Agrandissement - phase III	43	174	1 345	15	-	-	1 534	1 577
INRS - Construction de la station aquicole	152	887	15	-	-	-	902	1 054
Sherbrooke- Construction d'une animalerie	115	2 384	23	-	-	-	2 407	2 522
Sous-total:	18 994	21 100	23 627	43 276	669	-	88 672	107 666
B) Initiative nouvelle								
Laval-Construction du Pavillon des Sciences de l'organisation	-	4 793	1 619	65	-	-	6 477	6 477
TOTAL:	18 994	25 893	25 246	43 341	669	-	95 149	114 143

Source: DGERU-ORMF

4. Analyse critique de l'approche utilisée

Depuis plusieurs années, les enveloppes annuelles autorisées par le Conseil du trésor sont de beaucoup inférieures aux enveloppes théoriques déterminées par le cadre normatif. C'est encore le cas cette année puisque les enveloppes annuelles nettes ne représentent que 66,4% des enveloppes théoriques déterminées par le cadre normatif. Or, l'insuffisance de ce cadre normatif a été maintes fois dénoncée, par exemple dans les avis précédents du Conseil, et il est actuellement en révision. Il y a donc lieu de s'inquiéter à nouveau de cette situation et de ses effets sur les ressources physiques des universités.

Heureusement cependant, lorsqu'on ajoute aux enveloppes annuelles les enveloppes supplémentaires prévues au tableau 1, le total de 65,4M$ en 1988-1989 correspond à peu de choses près au niveau requis selon le cadre normatif (65,6M$). Si l'on oublie momentanément les insuffisances du cadre, il y a donc lieu de se réjouir. Cependant, un examen plus approfondi du mode d'allocation de cette subvention d'investissement suggère au Conseil de sérieuses réserves pour les raisons suivantes:

. Dès l'an prochain les enveloppes supplémentaires diminueront de 15,8 millions à 8 millions. L'écart va encore s'accroître entre les besoins du réseau universitaire et les ressources allouées. Un sérieux déséquilibre risque de se produire dès 1989.

  Cette instabilité du niveau de financement est causée par la durée limitée et la non-récurrence des enveloppes supplémentaires. Seules des enveloppes annuelles pleinement indexées, déterminées par un cadre normatif adéquat et transférables selon certaines modalités, peuvent assurer une stabilité et une flexibilité dans le financement des immobilisations.

. Sur les 65,4M$ de l'enveloppe totale, seulement 43,6M$ sont alloués sans affectation a priori, puisque les enveloppes supplémentaires et les prélèvements, d'une valeur de 21,8M$, sont alloués au système universitaire pour des objectifs précis. En 1986-1987, le quart de l'enveloppe totale (excluant les projets de construction) relevait d'un financement de type dirigé. En 1988-1989, cette proportion s'élève à un tiers. Il s'agit donc d'un financement de plus en plus orienté.

Les prélèvements s'élèvent cette année à 6M$ et les enveloppes supplémentaires à 15,8M$. Le Conseil s'inquiète de la croissance importante des prélèvements. En 1984-1985, ils ne représentaient que 1,6 million, soit 3,6% des enveloppes annuelles; en 1988-1989, ils représentent 12% de ces enveloppes.

. En ce qui concerne les enveloppes supplémentaires, le Conseil comprend qu'elles sont la résultante d'une prise en considération de situations spécifiques et conjoncturelles (rattrapage, rénovations majeures) pour lesquelles il est plus facile d'obtenir un ajustement non-récurrent de la part du Conseil du trésor.

Le Conseil des universités comprend aussi qu'il serait très difficile de financer à même des enveloppes non dirigées des projets majeurs qui nécessitent une concentration de capital sur une université et dans une courte période.

Mais l'inconvénient de glisser de plus en plus vers des enveloppes non-récurrentes et dirigées est de taille. En effet, cette pratique n'encourage pas la meilleure gestion, puisqu'elle risque de conduire à une déresponsabilisation des universités vis-à-vis de la détérioration de leurs ressources physiques.

Le Conseil estime que cette pratique contribue à masquer le fait que les enveloppes de base récurrentes et non dirigées sont insuffisantes.

Il considère que l'attribution de montants dirigés, par prélèvements ou enveloppes supplémentaires à l'intérieur du cadre normatif, devrait être réservée seulement:

- Aux projets majeurs de réaménagement ou de rénovation nécessitant une concentration de capital dans le temps et l'espace, qu'une institution ne pourrait absorber à même son enveloppe normale, même avec une bonne planification budgétaire.

- Au démarrage de projets bien identifiés qui réclament une dotation d'équipement et d'espace dès le départ, sans possibilité de dotation progressive (Fonds de développement pédagogique).

- A la rencontre d'objectifs très précis du Ministère pour lesquels une stimulation financière du réseau est une condition de réalisation déterminante (ex.: informatisation).

- Au support d'urgence, de style cataclysme imprévisible, dans lequel le gouvernement joue le rôle d'assureur.

- Au financement d'une fonction administrativement distincte (ex.: FCAR).

Le choix de la méthode du prélèvement ou de l'enveloppe supplémentaire devrait obéir au critère suivant:

La dépense est-elle nécessitée par un changement circonstanciel dans la répartition des crédits entre les universités, sans occasionner une augmentation globale des investissements dans le système? Ou s'agit-il au contraire d'une nouvelle fonction ou d'une révision à la hausse de fonctions existantes?

Dans le premier cas, c'est la répartition interne de la dépense qui est modifiée et la méthode de prélèvement est appropriée; dans le

deuxième cas, il s'agit d'une extension ou d'une amélioration qui doit être prise en compte par une enveloppe élargie planifiée donc intégrée à l'enveloppe de base ou inattendue donc attribuée dans une enveloppe supplémentaire.

En dehors de ces cas spécifiques, toutes les formes de subventions pour rattrapage ou équipements de support devraient être intégrées à l'enveloppe de base à plus ou moins long terme.

Dans le plan actuel, ces considérations relèvent de la théorie si le seul moyen d'obtenir des crédits additionnels pour le réseau universitaire aux fins de construction, de rénovation ou de rattrapage, a été le vote de crédits "dédiés".

Dans un tel contexte, on comprend que le système universitaire accueille, avec satisfaction, ces crédits conditionnels pourtant indispensables à son bon fonctionnement.

Sans revenir sur cette réalité pour le présent plan, le Conseil souhaite quand même, pour le futur, bien attirer l'attention sur une telle pratique qui conduit, pour pallier l'insuffisance de l'enveloppe de base, à une remise en cause progressive de l'autonomie de gestion des universités.

Ces considérations générales sur le mode d'allocation de l'investissement gouvernemental servent de lignes directrices à l'analyse de chaque composante du plan quinquennal dont témoigne le chapitre suivant.

5. Analyse détaillée des enveloppes

Sans revenir sur les enveloppes non dirigées, sur lesquelles le Conseil ne peut faire qu'un constat d'insuffisance, le présent chapitre apporte quelques commentaires sur le niveau et la forme des "enveloppes dirigées" c'est-à-dire des prélèvements, des enveloppes supplémentaires et des projets de construction.

5.1 Les prélèvements

Depuis 1980-1981, le Conseil du trésor considère que les enveloppes annuelles devraient couvrir l'ensemble des besoins mobiliers et immobiliers. Ainsi, les besoins d'équipements du Fonds FCAR, l'acquisition de mobilier, appareils et outillage (MAO) imputable à des ajouts d'espaces et la marge de manoeuvre ministérielle de deux millions pour les demandes particulières sont financés au moyen de prélèvements sur les enveloppes annuelles (voir tableau 1).

Le présent plan quinquennal propose d'accorder au Fonds FCAR 2,17 millions cette année, soit une augmentation de 23% par rapport à 1987-1988 (1,75 M$). Ces dernières années, les subventions d'équipements étaient allouées principalement aux programmes "Équipes et séminaires" et aux "Centres de recherche". Dans son récent plan triennal le Fonds demandait un million supplémentaire (1,7 à 2,7 M$) pour les équipements de recherche[1]. L'enveloppe précédemment allouée ne permettait que de satisfaire 30% des demandes[2].

Compte tenu du caractère permanent de ce poste budgétaire, il serait souhaitable de ne pas continuellement recourir aux prélèvements. Il faut en outre noter qu'en prélevant dans les enveloppes annuelles pour donner plus au Fonds FCAR, on réduit les montants disponibles pour d'autres investissements universitaires. Le Conseil ne veut pas ici

---

(1) FCAR. Plan triennal d'activités 1987-88 - 1989-90. P. 2.

(2) CONSEIL DES UNIVERSITÉS. Rapport d'évaluation des programmes du Fonds FCAR. Annexe. P. 129.

remettre en cause la pertinence d'augmenter les crédits du Fonds FCAR, mais il constate que la méthode utilisée revient à transférer centralement des crédits budgétaires sans trop s'inquiéter des conséquences locales.

L'acquisition de biens mobiliers (MAO) attribuable aux ajouts d'espaces constitue un prélèvement de plus en plus important. A défaut d'enveloppes annuelles d'un niveau satisfaisant, il faudrait inclure ces frais dans le coût total des projets de construction.

Un nouveau prélèvement s'ajoute cette année, il s'agit de l'excédent des coûts non totalement couverts par la nouvelle enveloppe supplémentaire pour les projets majeurs de rénovation. Le Conseil espère que ce nouveau programme, par ailleurs extrêmement valable dans le contexte actuel, couvrira l'ensemble des coûts et ne fera pas appel de façon régulière aux prélèvements.

5.2 Les enveloppes supplémentaires

Le plan de rattrapage introduit l'an dernier, se poursuit tel que prévu. En 1988-1989, 5 millions seront disponibles pour l'acquisition d'équipements scientifiques ainsi que 5 millions pour l'achat de volumes de bibliothèques.

Dans le cas du programme d'acquisition des équipements scientifiques, le Conseil, tout en accueillant favorablement cette initiative, constatait néanmoins son insuffisance. "... il faudrait plus que doubler les sommes prévues au plan de rattrapage pour satisfaire des normes que le Conseil des universités a déjà dénoncées comme insuffisantes".[1]

Le Conseil n'est plus seul à souligner la désuétude de l'appareillage et le rythme de remplacement beaucoup trop lent.[2] De nombreux mémoires aux commissions parlementaires de 1984 et 1986 ainsi que le récent document de consultation concernant le plan d'action gouvernemental dans le domaine technologique confirment ce diagnostic.

---

(1) Avis 87.3, p.9.

(2) Avis 84.17, 86.1, 86.23, 87.3.

> "Par ailleurs, une partie du parc des équipements scientifiques des universités est désuète. La modernisation de ce parc nécessite une centaine de millions de dollars. Dans le Discours sur le budget d'avril 1987, le ministre des Finances du Québec annonçait que 20 millions $ seront consacrés à ce titre. Il faudrait donc affecter 80 millions $ additionnels pour renouveler l'appareillage scientifique des chercheurs universitaires québécois et augmenter la compétitivité des universités québécoises par rapport aux universités mieux nanties des autres provinces et des États-Unis."[1]

En ce qui a trait aux bibliothèques universitaires, les acquisitions de ressources documentaires étaient traditionnellement financées par les budgets de fonctionnement. Depuis plusieurs années, devant l'insuffisance des budgets de fonctionnement et la croissance des déficits, les universités ont réduit leurs dépenses affectant ainsi les budgets d'acquisition de volumes et de périodiques. Le Conseil des universités a déploré cette situation à plusieurs reprises[2].

L'an dernier, le Ministère a alloué une somme de 10 millions répartie sur 2 ans pour l'acquisition de ressources documentaires. Ce programme spécial était financé dans le cadre du plan quinquennal d'investissements.

Le plan de rattrapage concernant les bibliothèques se termine en 1988-1989. Dans son avis 87.3 le Conseil avait recommandé de prolonger jusqu'en 1989-1990 ce programme. Une étude récente de la CREPUQ[3] vient confirmer les problèmes des bibliothèques universitaires décrits par le Conseil l'an dernier. Le tableau 3 permet de comparer la situation des bibliothèques universitaires québécoises et ontariennes.

---

(1) La maîtrise de notre avenir technologique. Un défi à relever Plan d'action Québec 1988-1992. Document de consultation. Juin 1988, p. 40.

(2) Avis 82.10, 84.14, 86.23, 87.3.

(3) CREPUQ. Les bibliothèques universitaires du Québec. Étude des statistiques générales pour la période 1980-81 à 1985-86.

TABLEAU 3

Comparaison Québec-Ontario
La situation des bibliothèques universitaires en 1985-1986

Indicateurs	Québec	Ontario
Pourcentage des budgets universitaires alloué aux bibliothèques	6,0%	7,3%
Dépenses par étudiant en dollars constants de 1981	331,59$	427,17$
Pourcentage des dépenses de fonctionnement des bibliothèques alloué aux ressources documentaires	24,0%	31,3%
Dépenses d'acquisition par étudiant	107,80$	174,09$
Nombre de documents par EETC	104,6	154

Source: CREPUQ. Les bibliothèques universitaires du Québec.

Pour sa part Statistique Canada[1] note que les universités québécoises ne consacraient que 18,9 millions en 1986-1987 pour les acquisitions de bibliothèques, soit moins de la moitié du budget d'acquisition des universités ontariennes (43,8M$).

(1) STATISTIQUE CANADA. Bulletin des statistiques de l'éducation. Cat. 81-002. Vol. 10, no. 7.

Une nouvelle enveloppe de deux millions de dollars a été allouée pour l'acquisition d'équipements scientifiques dans le cadre du Fonds de développement pédagogique.

Depuis quelques années les besoins en équipements du Fonds étaient financés par le plan de relance. Ce plan de relance prend fin en 1988-1989 avec un solde de 800 000$. Cette somme étant insuffisante, il est justifié d'injecter de nouveaux crédits.

Le plan quinquennal actuel ne prévoit rien pour l'an prochain et les années subséquentes pour financer le Fonds de développement pédagogique. Le plan de relance se terminant cette année et la nouvelle enveloppe n'étant valable que pour 1988-1989, comment se financeront alors les besoins d'équipements du Fonds? Il serait inapproprié de recourir une fois encore aux prélèvements. Un programme permanent devrait avoir accès à des sources de financement prévues à cette fin et récurrentes.

La principale innovation de ce plan quinquennal réside dans l'implantation d'un nouveau programme pour financer les projets majeurs de rénovation et de réaménagement. Une enveloppe de 3 millions sera disponible pour chacune des cinq prochaines années.

La création de cette enveloppe supplémentaire ne compense que partiellement l'insuffisance des enveloppes annuelles. L'injection annuelle de 3 millions permet de couvrir moins de la moitié de l'écart entre l'enveloppe théorique consacrée aux rénovations et aux réaménagements et l'enveloppe autorisée.

Le réseau devrait connaître au cours des prochaines années une stabilisation des clientèles étudiantes. Les besoins d'espaces additionnels devraient décroître progressivement et les besoins de réaménagements et de rénovations vont s'accroître de façon substantielle. L'insuffisance des enveloppes annuelles ne permet pas actuellement aux universités d'effectuer des rénovations ou des réaménagements majeurs. De plus, certains projets non-récurrents nécessitent un financement important.

Ainsi les exigences nouvelles en matière de santé et de sécurité au travail obligent les universités à effectuer des travaux onéreux à leurs immeubles. Dans ce contexte, un traitement ad hoc des demandes est souvent préférable.

Le Ministère disposait déjà d'une réserve de 2 millions qu'il prélevait sur les enveloppes annuelles pour intervenir dans les cas urgents. La nouvelle enveloppe pour les projets majeurs de rénovation et réaménagement pourrait permettre une meilleure planification de ces opérations avec des règles d'admissibilité visant à assurer l'équité du programme.

Le Ministère devrait, après consultation avec les universités, établir les principes directeurs et les critères devant régir la distribution de ces fonds. Ainsi, l'enveloppe supplémentaire consacrée aux rénovations et aux réaménagements majeurs ne devrait pas financer d'ajout d'espaces. L'urgence et la désuétude des locaux devraient constituer des critères importants. Un certain seuil devrait aussi être fixé afin d'empêcher que des projets de moindre envergure ne viennent gruger cette enveloppe, alors qu'ils pourraient être financés par les enveloppes annuelles.

Au niveau des modalités d'application de ce nouveau programme, le Conseil du trésor a demandé qu'à partir de 1989-1990, les universités prévoient une participation financière "égale au moindre de 30% de leur enveloppe annuelle de réaménagement et de rénovation ou de 30% du coût du projet retenu". Ce facteur de rationalisation existe dans les autres ordres d'enseignement. Une contribution minimale qui respecte la capacité de payer des établissements est raisonnable dans le contexte de ressources limitées qui prévaut actuellement.

5.3 Les projets de construction

Tous les projets en parachèvement du plan 1987-1992 se poursuivent. Le seul nouveau projet concerne la construction du Pavillon des Sciences

de l'organisation de l'Université Laval. Le financement à caractère mixte du projet semble avoir favorisé sa réalisation.

> "Le Conseil du trésor a reconnu que le projet est admissible. Comme par ailleurs l'Université Laval finance à 50% le coût du bâtiment proposé, indiquant par là l'importance qu'elle accorde à sa réalisation, le Conseil du trésor est d'avis que ce projet soit retenu pour approbation dans le plan d'investissements 1988-1993. Le coût de ce projet étant estimé à 13M$, la contribution du MESS représente 6,5M$, soit 50%".[1]

Plusieurs établissements universitaires ont bénéficié d'un financement conjoint des secteurs public et privé pour réaliser leurs projets de construction. La réalisation d'un projet d'ajout d'espaces financé partiellement ou en totalité par les fonds publics est fonction de son admissibilité par rapport aux normes en vigueur et du calendrier d'exécution. Il est possible qu'une contribution financière du secteur privé accélère le calendrier d'exécution.

Le Conseil des universités est très favorable à ce type de financement mixte privé-public qui peut permettre de répondre aux besoins d'espaces du système universitaire et constituer un moyen valable dans le futur de maintenir et développer ce capital. Ce mode de financement devrait contribuer à diminuer les coûts de location dont l'ampleur prend des proportions inquiétantes.

---

(1) Document d'encadrement du plan quinquennal d'investissements universitaires pour la période 1988-1993. DGERU, Juin 1988, p. 7.

6. Conclusion

Le Conseil constate avec satisfaction que le financement du présent plan quinquennal s'est amélioré par rapport aux plans précédents. Pour la première fois depuis plusieurs années, les enveloppes annuelles nettes enregistrent un taux de croissance adéquat, et ce, malgré une augmentation des prélèvements.

De nouvelles normes d'investissements seront en vigueur dans un proche avenir. Le Conseil espère que le processus de révision en cours les rendra plus adéquates et opérationnelles et que le niveau de financement sera ajusté en conséquence, c'est-à-dire permettra de répondre aux besoins du réseau tout en respectant l'autonomie de gestion des universités.

Ce financement devra être récurrent et indexé pour ne plus être à la merci de plans d'urgence forfaitaires, discrétionnaires et de durée limitée. Les enveloppes supplémentaires peuvent se justifier dans un contexte de rattrapage à court terme afin de combler les retards causés par des années de compressions budgétaires. Mais, toutes nécessaires qu'elles soient dans la situation actuelle, elles ne peuvent se substituer à des enveloppes annuelles adéquates. La durée limitée et la non-récurrence des enveloppes supplémentaires amènent une instabilité du niveau de financement. Un sérieux déséquilibre risque même de se produire dès 1989-1990.

Les recommandations du Conseil visant à prolonger le plan de rattrapage pour les équipements scientifiques et pour les ressources documentaires n'ont pour but que de permettre un réel rattrapage dans ces deux secteurs et non pas de pallier pour quelques années encore à l'insuffisance des enveloppes annuelles.

Le Conseil comprend que dans le secteur des immobilisations, certains projets non-récurrents nécessitent une concentration importante de capital. Ceci est particulièrement vrai dans les cas des rénovations et

des réaménagements. Dans ce contexte, le Conseil accueille favorablement le nouveau programme annuel de 3 millions de dollars.

Dans l'administration de ces projets ad hoc, afin de contrer tout danger potentiel d'allocation discrétionnaire, il serait souhaitable que le Ministère établisse, après consultation des universités, des règles d'admissibilité visant à assurer l'équité du programme.

Le Conseil s'inquiète également de l'utilisation grandissante des prélèvements qui réduisent la valeur des enveloppes nettes. Dans ce contexte, il serait normal que des programmes permanents comme le Fonds de développement pédagogique ou le Fonds FCAR bénéficient d'une enveloppe spécifique récurrente et ne soient plus à la remorque de prélèvements ou de mesures d'appoint à court terme.

7. Recommandations

Recommandation 1

CONSIDÉRANT les besoins très importants du réseau universitaire en matière d'équipements et d'entretien des bâtiments;

CONSIDÉRANT QUE les enveloppes annuelles autorisées sont de beaucoup inférieures aux enveloppes théoriques déterminées par le cadre normatif actuel;

CONSIDÉRANT QUE la révision du cadre normatif vise à déterminer de nouvelles normes plus représentatives des besoins réels du réseau universitaire;

Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "de veiller à ce que la révision du cadre normatif introduise de nouvelles normes correspondant aux besoins du réseau et que le niveau de financement alloué permette une application complète et immédiate de ces nouvelles normes".

Recommandation 2

CONSIDERANT l'évolution des modes d'allocation des budgets d'investissement vers un financement de plus en plus dirigé;

CONSIDERANT le fait que cet investissement dirigé provient au moins partiellement de l'insuffisance des enveloppes annuelles de base;

Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

"de revoir sa politique de financement des investissements universitaires de façon à assurer un financement de base suffisant tout en favorisant la responsabilisation des universités vis-à-vis de la gestion de leurs espaces et de leurs équipements.

De réserver le financement dirigé, récurrent ou non, à des sujets bien spécifiques pour lesquels il est indispensable de procéder selon ce type d'approche".

Le Conseil comprend que la révision de cette politique ne peut prendre effet en 1988-1989 et qu'il serait regrettable, au nom d'une telle révision de priver les universités des additions prévues actuellement, dans le cadre d'une approche dirigée, pour rencontrer des besoins urgents d'espaces, d'équipements et de rénovations.

C'est sur la base de ces considérations, qui témoignent d'une préoccupation générale mais aussi d'une prise en compte de la réalité à court terme, que le Conseil formule les recommandations qui suivent.

Recommandation 3

CONSIDÉRANT l'accroissement de 23,7% des sommes allouées au Fonds FCAR en 1988-1989;

CONSIDÉRANT QUE les subventions d'investissements destinées au Fonds FCAR proviennent depuis plusieurs années de prélèvements effectués dans les enveloppes annuelles;

CONSIDÉRANT QUE le programme du Fonds FCAR est permanent et qu'il exige un financement récurrent;

CONSIDÉRANT QUE la croissance des prélèvements est depuis quelques années supérieure au taux d'augmentation des enveloppes annuelles nettes;

Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "que les subventions d'investissements destinées au Fonds FCAR proviennent d'une enveloppe permanente spécifique sans affecter négativement les enveloppes annuelles".

Recommandation 4

CONSIDÉRANT les besoins d'équipements scientifiques dans le cadre du Fonds de développement pédagogique;

CONSIDÉRANT QUE le plan de relance finançant ces besoins depuis quelques années prend fin en 1988-1989;

CONSIDÉRANT QUE la nouvelle enveloppe supplémentaire de 2 millions de dollars n'est prévue que pour 1988-1989 seulement;

CONSIDÉRANT QU'il serait inapproprié d'accroître les prélèvements;

CONSIDÉRANT QUE le Fonds de développement pédagogique est un programme permanent qui exige un financement récurrent;

Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "que les subventions d'investissements destinées au Fonds de développement pédagogique proviennent, à partir de 1989-1990, d'une enveloppe permanente spécifique sans affecter négativement les enveloppes annuelles".

Recommandation 5

CONSIDÉRANT la poursuite du plan de rattrapage d'acquisition d'équipements scientifiques à raison de 5 millions par année de 1988-1989 à 1990-1991;

CONSIDÉRANT l'importance considérable des besoins en matière d'équipements scientifiques modernes d'enseignement pour assurer une formation adéquate des étudiants;

Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "de prolonger de deux années supplémentaires le plan de rattrapage d'acquisition d'équipements scientifiques afin de couvrir la totalité de la durée du plan quinquennal et d'élargir ultérieurement les enveloppes de base de façon à permettre aux universités d'assumer la mise à jour de ces équipements selon leurs propres choix de gestion".

Recommandation 6

CONSIDÉRANT QUE le plan de rattrapage concernant les bibliothèques universitaires se termine en 1988-1989;

CONSIDÉRANT QUE les dépenses d'acquisition de volumes de bibliothèques universitaires au Québec par EETC sont inférieures à celles observées à cette fin en Ontario;

CONSIDÉRANT QUE le nombre de documents par EETC n'était en 1985-1986 que de 104,6 dans les bibliothèques universitaires au Québec et de 154 en Ontario;

CONSIDÉRANT QUE ce volet du plan de rattrapage fait appel de façon exceptionnelle au plan quinquennal d'investissements;

CONSIDÉRANT QUE le Conseil des universités a recommandé l'an dernier la prolongation de ce programme;

Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

"de prolonger au minimum d'une année le plan de rattrapage pour l'acquisition de volumes de bibliothèques en ajoutant la somme de 5 millions au montant déjà prévu, pour permettre sa poursuite durant l'année 1989-1990".

Recommandation 7

CONSIDÉRANT l'enveloppe supplémentaire de 3 millions de dollars destinée aux projets majeurs de rénovations et de réaménagements;

CONSIDÉRANT les critères d'équité et de transparence nécessaires à tout programme d'allocation des fonds publics;

Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

"que le Ministère, après consultation des universités, fasse connaître les critères gouvernant l'allocation des fonds consacrés aux projets majeurs de rénovations et de réaménagements".

Recommandation 8

CONSIDÉRANT les recommandations du Conseil des universités concernant le plan quinquennal 1988-1993;

Le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

"d'adopter le projet de plan quinquennal d'investissements universitaires pour la période 1988-1993 tel qu'amendé par les recommandations du présent avis".